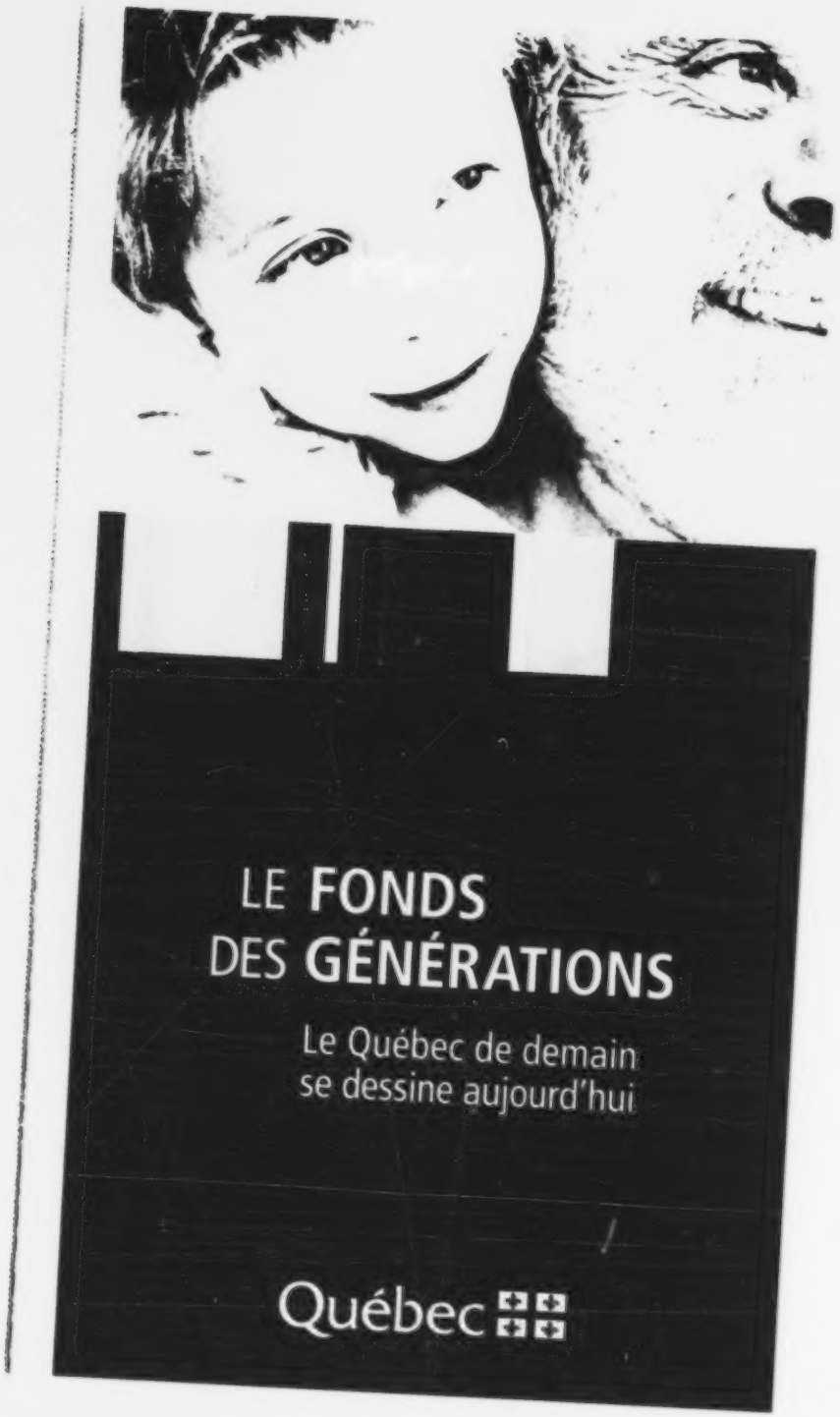
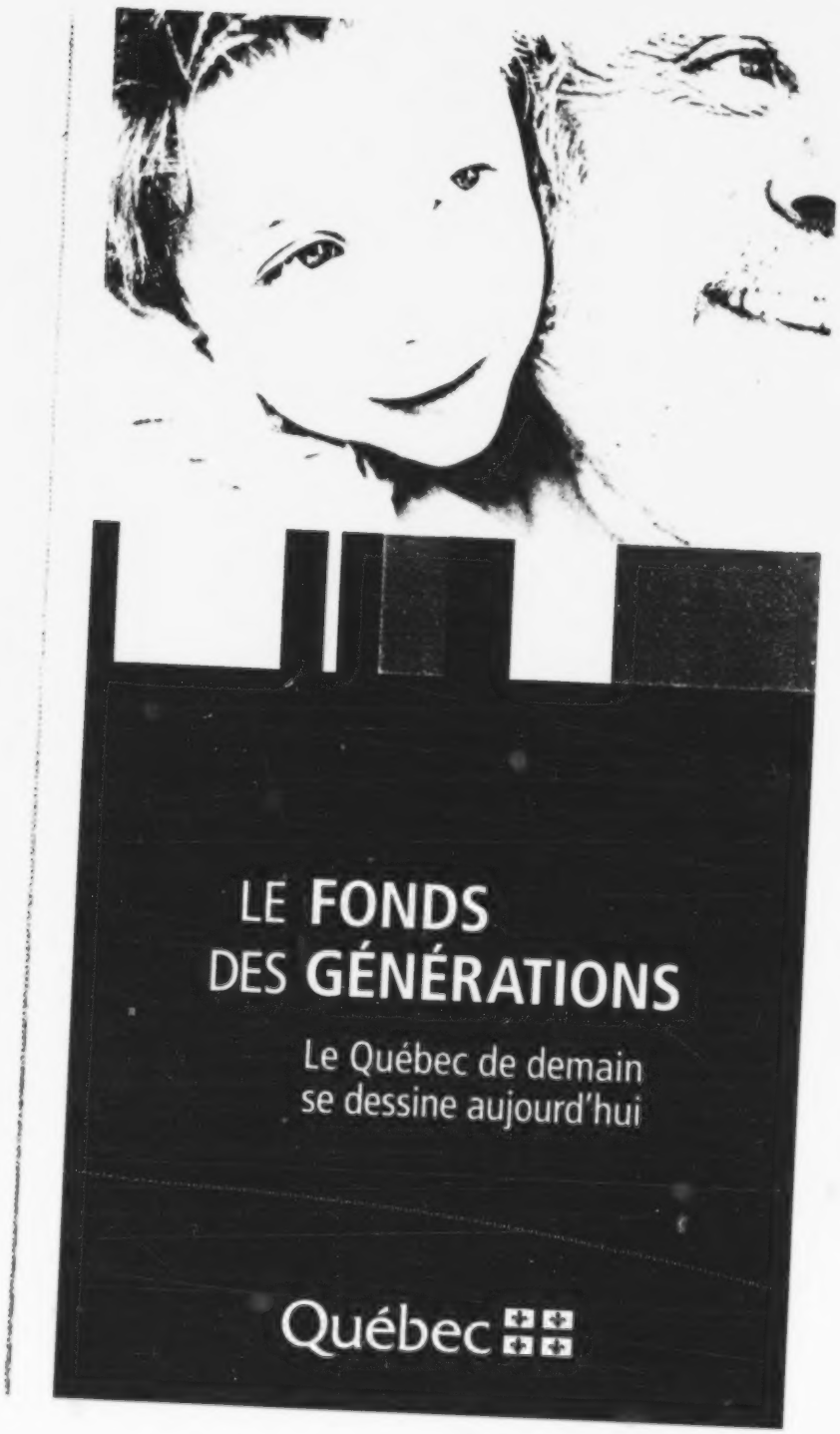

LE FONDS
DES GÉNÉRATIONS
Le Québec de demain
se dessine aujourd'hui
Québec


LE FONDS
DES GÉNÉRATIONS
Le Québec de demain
se dessine aujourd'hui
Québec

106-03585/

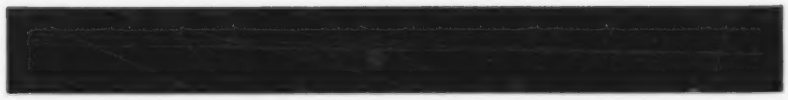
S'ATTAQUER À LA DETTE

La dette du Québec s'établit à 118 milliards de dollars, ce qui équivaut à près de 43 % de la taille de notre économie; c'est près du double de la moyenne canadienne.

Fermement déterminé à ne pas léguer aux générations futures le lourd héritage du remboursement de la dette publique, le gouvernement se fixe l'objectif de ramener le poids de la dette en deçà de 25 % du PIB d'ici 2025, c'est-à-dire la moyenne actuelle des provinces canadiennes.

Actuellement, le gouvernement consacre plus de 7 milliards de dollars au paiement des intérêts sur la dette du Québec, ce qui en fait le troisième poste de son budget de dépenses après la santé et l'éducation.

Notre rigueur budgétaire a permis de réaliser de grands progrès dans l'assainissement des finances publiques. Nous pouvons maintenant relever avec encore plus de détermination le défi de l'endettement avec la création du Fonds des générations.



LES QUESTIONS LES PLUS FRÉQUENTES SUR LE FONDS DES GÉNÉRATIONS

1. Quelle est la raison d'être du Fonds des générations ?

Le Fonds des générations sera dédié exclusivement à la réduction de la dette. Une loi à cet effet sera soumise à l'Assemblée nationale.

2. Comment le Fonds des générations sera-t-il financé ?

Pour financer le Fonds des générations, le gouvernement mise sur notre ressource collective renouvelable la plus importante : l'eau.

Le Fonds pourra être alimenté principalement par cinq sources de revenus :

- des droits hydrauliques payés par Hydro-Québec à compter de janvier 2007;
- les droits hydrauliques déjà perçus auprès des producteurs privés d'hydroélectricité;
- une partie des bénéfices provenant de la vente à l'étranger des surplus d'électricité d'Hydro-Québec;
- une redevance sur le captage de l'eau;
- la vente d'actifs non stratégiques.

Bref, aucun nouvel impôt ne sera levé pour financer la réduction de la dette.

3. Pourquoi réduire le poids de la dette ?

Les individus, la société dans son ensemble ainsi que l'économie du Québec subissent les effets néfastes de l'endettement élevé du gouvernement. Il est urgent d'agir, avant tout pour améliorer l'équité envers les générations futures, mais aussi pour mieux se préparer à faire face au choc démographique et assurer le maintien du financement des priorités des Québécoises et des Québécois.

4. Qui gérera le Fonds des générations ?

Le gouvernement confiera à la Caisse de dépôt et placement du Québec la mission de faire fructifier les avoirs du Fonds des générations, ce qui accélérera la réduction de la dette.

5. Quel sera l'effet du Fonds des générations sur la réduction de la dette du Québec ?

La mise en place du Fonds des générations permettra d'ici 2025 de ramener la dette de 43 % à 25 % du PIB. En 2025, près de 30 milliards de dollars seront consacrés à la réduction de la dette.

PRENDRE NOS RESPONSABILITÉS

Avec la mise en place du Fonds des générations, le gouvernement franchit une autre étape dans l'assainissement des finances publiques et fait un pas de plus pour améliorer l'équité envers les générations futures. Cette démarche sans précédent reflète la volonté du gouvernement de préserver le niveau et la qualité des services publics auxquels sont attachés les Québécoises et les Québécois.

Agir dès aujourd'hui pour préserver les services à la population.

PRENDRE NOS RESPONSABILITÉS

Avec la mise en place du Fonds des générations, le gouvernement franchit une autre étape dans l'assainissement des finances publiques et fait un pas de plus pour améliorer l'équité envers les générations futures. Cette démarche sans précédent reflète la volonté du gouvernement de préserver le niveau et la qualité des services publics auxquels sont attachés les Québécoises et les Québécois.

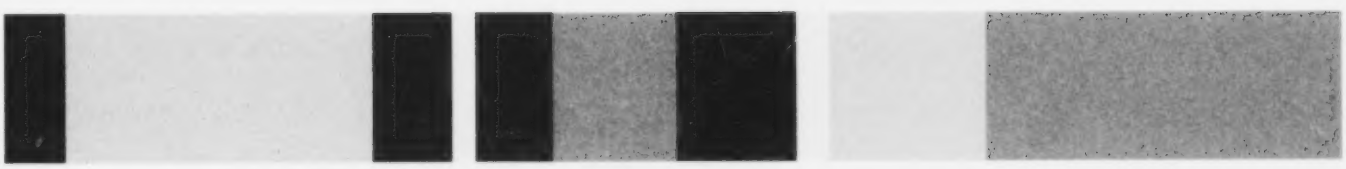
Agir dès aujourd'hui pour préserver les services à la population.

Projection des sommes accumulées
dans le Fonds des générations
2006-2007 74 millions $
2007-2008 464 millions $
2008-2009 1,1 milliard $
2009-2010 1,9 milliard $
2010-2011 2,7 milliards $
2015-2016 8,2 milliards $
2020-2021 16,8 milliards $
2025-2026 30 milliards $
« En créant le Fonds des générations, nous posons un geste historique et responsable pour l'avenir de nos enfants. »
– Michel Audet, ministre des Finances
23 mars 2006
Finances Québec
www.fondsdesgenerations.com

Le Fonds des **générations**

Pour favoriser l'équité entre les générations, la pérennité des programmes sociaux et la prospérité

Québec



Le Fonds des **générations**

Pour favoriser l'équité entre les générations, la pérennité des programmes sociaux et la prospérité

Finances Québec

Le Fonds des générations
Pour favoriser l'équité entre les générations,
la pérennité des programmes sociaux et la prospérité

ISBN 2-551-22865-4
Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 2006
Date de parution : mars 2006
© Gouvernement du Québec, 2006

Le Fonds des générations

Liste des graphiques III

Liste des tableaux V

Sommaire 1

Introduction 5

La dette publique du Québec : état de situation 7

Une dette très élevée 7

Une dette accumulée pour financer des dépenses courantes et les intérêts de cette dette 11

Un service de la dette important et croissant 13

Des déficits qui n'ont pas été compensés durant les périodes de reprise économique 14

Réduire le poids de la dette : l'urgence d'agir 15

Améliorer l'équité envers les générations futures 15

Faire face au choc démographique 16

Des conséquences budgétaires importantes 17

Une amélioration insuffisante de la situation financière des retraités 19

Restaurer la flexibilité financière du gouvernement 21

Améliorer la croissance économique et la prospérité 23

Le Fonds des générations : l'approche privilégiée pour réduire le poids de la dette 25

Relever le défi de la réduction du poids de la dette 25

La cible : ramener le poids de la dette à 25 % du PIB en 2025 27

La garantie d'un résultat : mettre en place un fonds consacré au remboursement de la dette 27

Le moyen : affecter de nouvelles sources de revenus en minimisant l'impact sur la compétitivité fiscale du Québec 28

La création du Fonds des générations 29

Un engagement inscrit dans la loi 29

Un fonds géré par la Caisse de dépôt et placement du Québec 29

Les sources de revenus affectées au Fonds des générations 30
Les redevances hydrauliques d'Hydro-Québec 31
Les redevances hydrauliques des producteurs privés d'hydroélectricité 32
Les bénéfices que procurera à Hydro-Québec la vente à l'étranger d'électricité provenant de ses nouvelles capacités de production 32
La vente d'éléments d'actifs 32
Une redevance sur l'eau captée 33
Les résultats attendus 34
Un effort important en faveur du remboursement de la dette 34
25 % du PIB en 2025 : un objectif ambitieux qui sera atteint 35
Une plus grande équité envers les générations futures 36
Une réduction du service de la dette 36
Des conditions plus favorables à une amélioration de la cote de crédit du Québec 37
Un environnement plus favorable à la prospérité 38
Conclusion 41

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Dette totale du gouvernement du Québec	7
GRAPHIQUE 2	Poids de la dette du Québec	9
GRAPHIQUE 3	Comparaison de l'endettement des provinces au 31 mars 2005	9
GRAPHIQUE 4	Dette de l'ensemble des administrations publiques, Québec et certains pays de l'OCDE, 2004	10
GRAPHIQUE 5	Augmentation de la dette et investissements du gouvernement	12
GRAPHIQUE 6	Ce à quoi a servi la dette totale de 118,2 MM$ accumulée au 31 mars 2006	12
GRAPHIQUE 7	Croissance économique au Québec	14
GRAPHIQUE 8	Population totale	16
GRAPHIQUE 9	Personnes de 65 ans ou plus	16
GRAPHIQUE 10	Nombres d'années nécessaires pour que la proportion de personnes âgées de 65 ans ou plus passe de 12 % à 24 %	17
GRAPHIQUE 11	Nombre de travailleurs par personne âgée	17
GRAPHIQUE 12	Efforts nécessaires pour maintenir l'équilibre budgétaire selon les tendances actuelles	19
GRAPHIQUE 13	Proportion des travailleurs québécois couverts par un régime de pension agréé	20
GRAPHIQUE 14	Part des revenus consacrés au service de la dette	21
GRAPHIQUE 15	Taux de rendement sur les bons du Trésor du gouvernement du Canada, échéance à 3 mois	21
GRAPHIQUE 16	Taux de rendement sur les obligations du gouvernement du Canada, échéance 10 ans et plus	21
GRAPHIQUE 17	Cotes de crédit attribuées par la firme Moody's, 2005	22
GRAPHIQUE 18	Recettes fiscales de l'ensemble des administrations publiques, 2003	28
GRAPHIQUE 19	Coût du service de la dette et taux de rendement de la CDPQ et du FARR	30
GRAPHIQUE 20	Projection du niveau de la dette totale par rapport à la taille de l'économie québécoise	35

GRAPHIQUE 21 Réduction de la dette accumulée pour financer des dépenses courantes 36

GRAPHIQUE 22 Réduction du service de la dette générée par le Fonds des générations 37

GRAPHIQUE 23 Relation entre l'endettement des provinces et la cote de crédit, 2005 38

GRAPHIQUE 24 Croissance économique et endettement public 39

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Croissance des dépenses de programmes de 2003-2004 à 2005-2006	5
TABLEAU 2	Concepts de dette	8
TABLEAU 3	Solde d'opération et service de la dette du gouvernement du Québec	13
TABLEAU 4	Sources de la croissance économique, 1995-2004	18
TABLEAU 5	Application des redevances hydrauliques à Hydro-Québec	31
TABLEAU 6	Projection des sommes accumulées dans le Fonds des générations	34

Sommaire

La dette : un problème important

La dette du Québec est très élevée. Il est prévu qu'au 31 mars 2006 elle atteindra 118,2 milliards de dollars, c'est-à-dire 15 551 dollars pour chaque Québécoise et chaque Québécois.

L'importance de la dette peut véritablement être évaluée lorsque l'on compare la situation du Québec à celle d'autres juridictions. En effet, le Québec est la province la plus endettée parmi les provinces canadiennes avec un ratio dette/PIB de 42,7 %.

Dans une certaine mesure, l'endettement élevé du Québec pourrait se justifier s'il avait servi, pour l'essentiel, à financer des immobilisations ou des mises de fonds rentables dans les sociétés d'État à vocation économique. Les générations futures auraient alors profité, en contrepartie de cette dette, de bénéfices appréciables.

Or, ce n'est pas le cas. Plus des trois quarts de la dette du Québec, c'est-à-dire 90,7 milliards de dollars, ont été accumulés au cours des 30 dernières années pour financer des dépenses courantes. Il reste donc aujourd'hui une dette importante que les prochaines générations devront payer en recevant, en contrepartie, peu de bénéfices.

L'importance et l'urgence d'agir

Il est important de s'attaquer sans délai à la réduction du poids de la dette. Cela permettra avant tout d'améliorer l'équité envers les générations futures.

Cela permettra également de réduire le service de la dette et, ainsi, de créer une marge de manœuvre afin d'assurer la pérennité du financement des programmes sociaux. Cela est particulièrement important compte tenu des répercussions négatives qu'auront le ralentissement de la croissance de la population et son vieillissement sur l'économie et les finances publiques du Québec.

La réduction du poids de la dette diminuera aussi la sensibilité des finances publiques à des hausses des taux d'intérêt. Il est important de souligner que les faibles taux d'intérêt des dernières années ont considérablement limité les conséquences néfastes de la hausse de la dette du Québec.

Enfin, la réduction de la dette contribuera à accroître l'investissement et créera un environnement favorable à la croissance économique et à l'augmentation du niveau de vie des Québécoises et des Québécois.

Afin de s'assurer de l'atteinte de ces résultats, il est nécessaire que le gouvernement pose dès maintenant des gestes concrets. Les progrès en matière de réduction de la dette prendront du temps à se matérialiser. Il est impensable d'éliminer en seulement quelques années une dette qui s'est accumulée en plus de trois décennies.

Le Fonds des générations

Dans ce contexte, le gouvernement a choisi de se fixer une cible exigeante : ramener le poids de la dette dans l'économie à 25 % en 2025, c'est-à-dire la moyenne actuelle des provinces canadiennes.

Pour atteindre cette cible, le gouvernement met en place le Fonds des générations. Ce fonds sera créé par une loi et les sommes versées seront gérées par la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Cette démarche assurera que le Fonds des générations sera un outil permanent servant à réduire le poids de la dette. En effet, les sommes accumulées dans le Fonds des générations ne pourront être affectées qu'au remboursement de la dette.

Pour alimenter le Fonds des générations, il n'était pas concevable d'utiliser les taxes ou les impôts actuels. Cela aurait compromis le financement des services publics.

Ainsi, le Fonds des générations sera alimenté par cinq sources de revenus qui n'auront pas pour effet d'augmenter les taxes ou les impôts existants, limitant ainsi les impacts néfastes sur la compétitivité du régime fiscal québécois. Ces cinq sources de revenus sont :

— les redevances hydrauliques que versera graduellement Hydro-Québec à partir du mois de janvier 2007;

— les redevances hydrauliques déjà perçues par le gouvernement auprès des producteurs privés d'hydroélectricité;

— une partie des bénéfices que procurera à Hydro-Québec la vente à l'étranger d'électricité provenant de ses nouvelles capacités de production;

— la vente d'actifs;

— une redevance sur l'eau captée au Québec.

Ces trois dernières sources de revenus devront faire l'objet d'études détaillées avant d'être mises en œuvre.

Enfin, le gouvernement se réservera la possibilité, en fonction de l'évolution de la situation, d'affecter au Fonds des générations d'autres sources de revenus.

Des résultats concrets

Grâce au Fonds des générations, le Québec fait un effort important et sans précédent en faveur du remboursement de la dette. L'atteinte de l'objectif de 25 % du PIB en 2025 aura des effets positifs tangibles sur les finances publiques et l'économie du Québec.

D'abord, cela permettra d'éliminer le tiers de la dette qui a été accumulée afin de financer des dépenses courantes.

Ensuite, le Fonds des générations permettra au gouvernement de disposer d'une marge de manœuvre accrue. Dès 2015, alors que les effets du vieillissement de la population commenceront à se faire sentir, des économies annuelles de plus de 500 millions de dollars seront réalisées au titre du service de la dette.

Enfin, le remboursement de la dette créera un environnement favorable à une amélioration de la croissance économique et du niveau de vie et à une amélioration de la cote de crédit du Québec sur les marchés financiers.

Introduction

L'assainissement des finances publiques : un défi en voie d'être relevé

Depuis près de trois ans, le gouvernement du Québec s'est imposé une discipline budgétaire rigoureuse. L'équilibre budgétaire a été maintenu grâce à une gestion serrée des dépenses.

TABLEAU 1

CROISSANCE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES DE 2003-2004 À 2005-2006
(moyenne annuelle, en pourcentage)

Gouvernement fédéral	Ensemble des provinces	Québec
7,0	6,4	3,7

Source : Ministère des Finances.

Cette discipline budgétaire a permis de maintenir le cap sur les priorités des Québécoises et des Québécois, c'est-à-dire la santé, l'éducation, la famille et la culture. Par exemple, seulement en santé, 4,2 milliards de dollars ont été investis depuis 2003-2004.

En parallèle, le fardeau fiscal des particuliers, notamment celui des familles, a été allégé de 2,9 milliards de dollars. L'écart de fardeau fiscal avec la moyenne canadienne a ainsi été réduit de plus de la moitié et l'économie du Québec a trouvé un nouveau souffle malgré un contexte international difficile.

Même si la situation budgétaire a été, et reste encore contraignante, le Québec est aujourd'hui sur une nouvelle voie de développement et de prospérité.

Un nouveau défi : réduire le poids de la dette

Toutefois, le Québec doit maintenant relever un autre grand défi, celui de la réduction du poids de sa dette publique.

Le Forum des générations, réuni à l'initiative du premier ministre durant l'automne 2004, a mis en lumière les problèmes que pose un niveau de dette publique élevé face au vieillissement et au ralentissement de la croissance attendus de la population du Québec. Cette dynamique constitue une menace pour l'équité entre les générations, les finances publiques et la prospérité économique.

C'est pour contrer cette dynamique que le *Discours sur le budget 2005-2006* annonçait la volonté du gouvernement de ramener le poids de la dette à moins de 40 % du PIB d'ici la fin de la décennie.

Lors des consultations prébudgétaires des mois de janvier et de février derniers, beaucoup d'intervenants ont insisté sur l'urgence d'agir afin de réduire le poids de la dette et ont proposé des moyens pour y arriver. Cet objectif a fait l'objet d'un large consensus.

Le gouvernement du Québec est lui aussi convaincu qu'il faut entreprendre une démarche permettant de réduire la dette publique. Avec la création du Fonds des générations, une nouvelle étape sera donc franchie.

L'Assemblée nationale sera appelée à adopter la loi créant le Fonds des générations. Cette loi assurera la population que les efforts consentis seront durables et déterminera les ressources consacrées au remboursement de la dette qui deviendra ainsi un processus irréversible.

La dette publique du Québec : état de situation

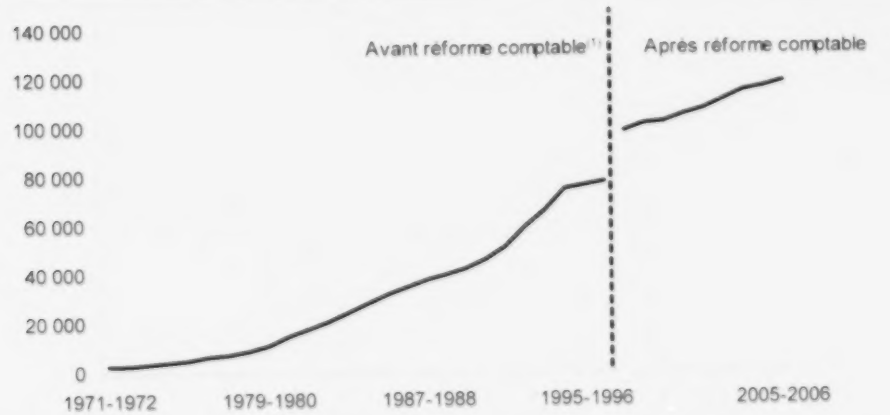
Avant de présenter le Fonds des générations, il importe d'exposer clairement la situation de la dette du gouvernement du Québec, les causes de sa forte augmentation au cours des dernières décennies, ainsi que les raisons qui motivent aujourd'hui le gouvernement à faire de la réduction du poids de la dette une priorité.

Une dette très élevée

Au 31 mars 2006, la dette totale du gouvernement du Québec atteindra 118,2 milliards de dollars, c'est-à-dire 15 551 dollars pour chaque citoyen. La dette du Québec a connu une forte augmentation au cours des 30 dernières années. En effet, celle-ci était peu importante au début des années 1970. Au 31 mars 1972, par exemple, elle n'atteignait que 2,9 milliards de dollars.

GRAPHIQUE 1

DETTE TOTALE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
(en millions de dollars)



(1) La réforme comptable annoncée dans le *Discours sur le budget 1998-1999* a entraîné une hausse de la dette totale de 17,7 milliards de dollars en 1997-1998 attribuable à l'inclusion en totalité du passif au titre des régimes de retraite et à un élargissement du périmètre comptable. Il n'a pas été possible de redresser les données des années passées.

Source : Ministère des Finances.

Concepts de dette utilisés

La **dette totale** est le concept qui est mis en lumière dans les documents budgétaires et c'est sur cette dette que s'appliquent les paiements au titre du service de la dette.

En effet, plus la dette totale est élevée, plus le niveau du service de la dette est important. Le service de la dette s'élève, pour 2005-2006, à 7,5 milliards de dollars, et représente le troisième poste de dépenses après la santé et l'éducation. Aussi, plus l'espace budgétaire occupé par le service de la dette est grand, moins il reste de ressources pour les services publics et plus les finances publiques sont vulnérables à une hausse des taux d'intérêt.

Par ailleurs, la comptabilité gouvernementale utilise aussi d'autres concepts de dette, notamment la dette nette et la dette représentant les déficits cumulés.

La **dette nette** correspond à la différence entre le passif et les avoirs financiers du gouvernement. Les avoirs financiers incluent notamment les mises de fonds dans les sociétés d'État, les bénéfices non versés en dividendes par ces sociétés ainsi que les prêts consentis à des tiers. Les autres éléments du passif comprennent notamment les comptes à payer et les emprunts permettant de financer les infrastructures des réseaux et des municipalités.

La dette nette du gouvernement est constituée de la **dette représentant les déficits cumulés** et du solde non amorti des immobilisations.

TABLEAU 2

CONCEPTS DE DETTE
(au 31 mars 2006, en millions de dollars)

Dette totale du gouvernement	**118 159**
Moins : avoirs financiers nets des autres éléments du passif	14 372
Dette nette	**103 787**
Moins : solde non amorti des immobilisations	13 065
Dette représentant les déficits cumulés	**90 722**

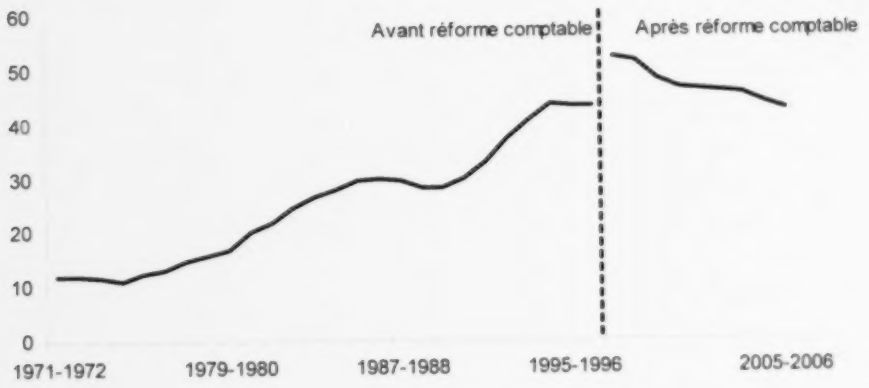
Source : Ministère des Finances.

Peu importe le concept utilisé (dette totale, dette nette ou dette représentant les déficits cumulés), on obtient le même constat : le Québec fait partie des provinces les plus endettées au Canada.

Malgré les progrès réalisés depuis l'atteinte du déficit zéro en 1998-1999, le poids relatif de la dette dans l'économie demeure très élevé. En effet, la dette du Québec atteignait 52,2 % du PIB au 31 mars 1998. Au 31 mars 2006, ce ratio sera encore de 42,7 %. Au 31 mars 1972, la dette ne représentait que 11,9 % du PIB.

GRAPHIQUE 2

POIDS DE LA DETTE DU QUÉBEC
(en pourcentage du PIB)

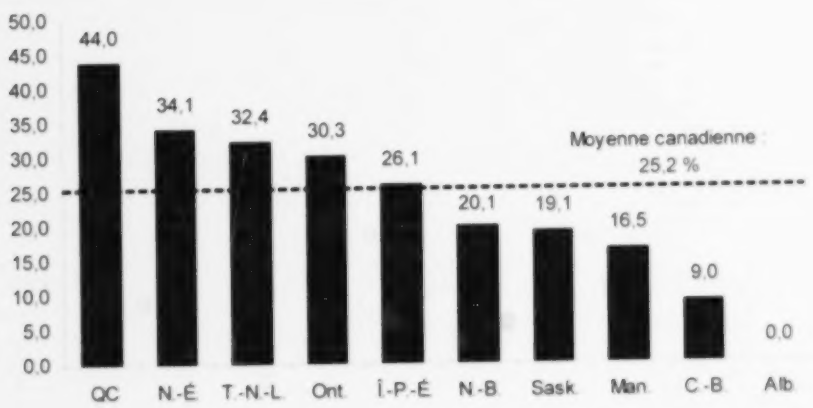


Source : Ministère des Finances.

En outre, la dette du gouvernement du Québec en proportion du PIB est actuellement la plus élevée parmi les provinces canadiennes, représentant près du double de la moyenne des provinces.

GRAPHIQUE 3

COMPARAISON DE L'ENDETTEMENT DES PROVINCES AU 31 MARS 2005
(en pourcentage du PIB)



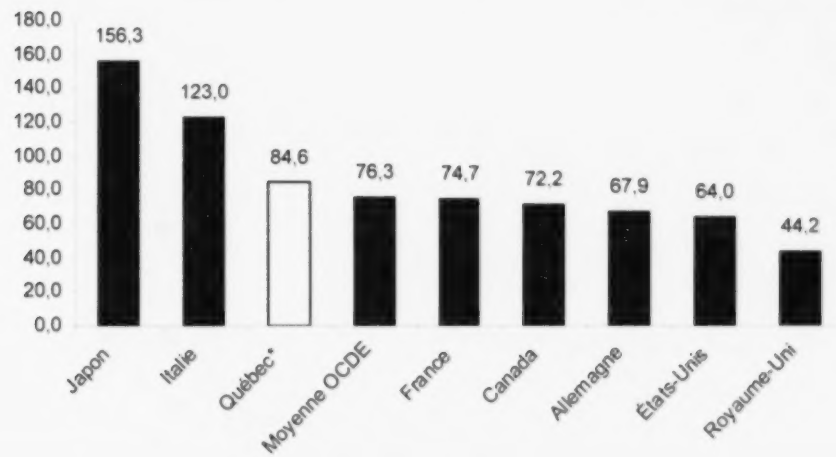
Sources : Plans budgétaires et comptes publics des provinces – 2005-2006.

Sur le plan international, le Québec figure aussi parmi les États les plus endettés. En effet, la dette de l'ensemble des Administrations publiques du Québec est supérieure à celle de la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Parmi les pays du G-7, seuls l'Italie et le Japon ont un pourcentage d'endettement plus élevé que le Québec.

Il est important de noter toutefois que cette comparaison n'est présentée qu'à titre d'illustration parce que ce type de comparaison présente des difficultés, notamment en raison de divergences importantes dans la définition de l'univers gouvernemental.

GRAPHIQUE 4

DETTE DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, QUÉBEC ET CERTAINS PAYS DE L'OCDE, 2004
(en pourcentage du PIB)



* Dette au 31 mars 2005.

Note : Aux fins de la présente analyse, la dette du Québec exclut le passif au titre des régimes de retraite des employés de l'État. Elle comprend toutefois la dette des municipalités, des réseaux de l'éducation et de la santé et une portion de la dette fédérale, excluant le passif au titre des pensions des employés du secteur public, correspondant au poids démographique du Québec dans le Canada (23,6 %).

Sources : *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 2005, Tableaux de référence financiers, ministère des Finances du Canada, octobre 2005 et *Plan budgétaire 2006-2007*.

Une dette accumulée pour financer des dépenses courantes et les intérêts de cette dette

Le recours à l'endettement peut se justifier lorsqu'il sert à financer des services publics ou des investissements qui se traduisent par des bénéfices sur plusieurs années. Par exemple, les dépenses d'infrastructures (routes, bâtiments, etc.) apportent à la population des bénéfices qui s'étalent tout au long de la vie utile de ces équipements. Il en va de même des mises de fonds dans certaines sociétés d'État qui servent à financer des investissements productifs, notamment les barrages d'Hydro-Québec. Ces mises de fonds contribuent au développement de ces entreprises et donc à la croissance économique, au bénéfice de l'ensemble de la société.

Le recours à l'endettement permet donc d'étaler sur plusieurs années le financement de certaines activités et de rapprocher dans le temps leurs bénéfices et leur financement. Une telle approche est, par conséquent, souhaitable du point de vue de l'équité entre les générations.

À l'inverse, recourir à l'endettement pour financer des dépenses courantes n'est pas équitable pour les futurs contribuables qui supporteront la charge financière de services dont ils profiteront peu.

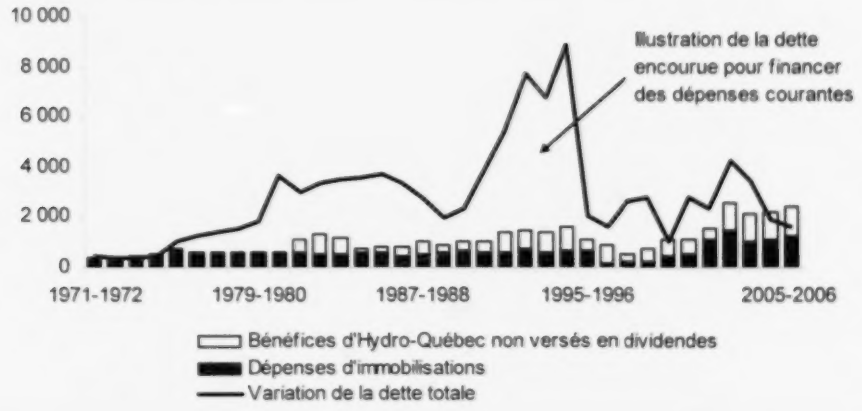
Par ailleurs, face à un ralentissement temporaire important de l'activité économique et à un fléchissement des rentrées fiscales, le gouvernement peut réaliser des déficits et augmenter sa dette afin d'éviter de devoir réduire temporairement le niveau des services publics. Dans ce cas, l'augmentation de la dette ne devrait être que de courte durée, dans la mesure où il est souhaitable que, dès la reprise économique, le gouvernement réalise des surplus et rembourse la dette accumulée.

C'est d'ailleurs cette approche que reflète la *Loi sur l'équilibre budgétaire* dont les principes font l'objet d'un large consensus au sein de la société québécoise.

Il résulte de ce qui précède que le niveau élevé de la dette du Québec pourrait, dans une certaine mesure, se justifier si l'endettement des 30 dernières années avait servi, pour l'essentiel, à financer des immobilisations ou des mises de fonds rentables dans les sociétés d'État à vocation économique. Or, un examen des sources de l'augmentation de la dette depuis le milieu des années 1970 montre que cela n'a pas été le cas, l'augmentation de la dette ayant servi principalement à financer des dépenses courantes.

GRAPHIQUE 5

AUGMENTATION DE LA DETTE[1] ET INVESTISSEMENTS DU GOUVERNEMENT
(en millions de dollars)

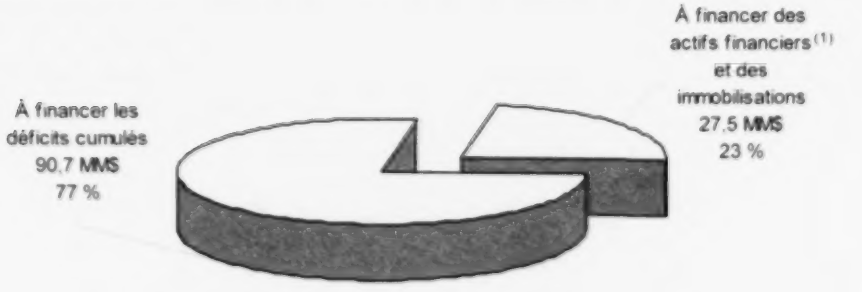


(1) L'augmentation de la dette ne tient pas compte de l'effet de la réforme comptable de 1997-1998.
Source : Ministère des Finances.

Aujourd'hui, les déficits budgétaires réalisés pour financer des dépenses courantes totalisent 90,7 milliards de dollars et expliquent plus des trois quarts de la dette totale du gouvernement.

GRAPHIQUE 6

CE À QUOI A SERVI LA DETTE TOTALE DE 118,2 MM$ ACCUMULÉE AU 31 MARS 2006
(en milliards de dollars)



(1) Net des autres éléments du passif.
Source : Ministère des Finances.

Par conséquent, moins du quart de la dette actuelle du gouvernement du Québec a servi à financer des immobilisations ou des mises de fonds dans les entreprises du gouvernement, principalement Hydro-Québec. Au 31 mars 2006, les immobilisations du gouvernement du Québec totaliseront 13,1 milliards de dollars, alors que sa participation dans Hydro-Québec atteindra 18,3 milliards de dollars[1].

Un service de la dette important et croissant

Par ailleurs, le recours à l'endettement pour financer des dépenses courantes, combiné à des taux d'intérêt élevés au cours des dernières décennies, a contribué à créer une dynamique d'endettement, d'augmentation du service de la dette et de déficits de plus en plus importants. Cette dynamique a fait en sorte que le service de la dette a augmenté progressivement pour atteindre 7,5 milliards de dollars en 2005-2006.

Mais cette dynamique n'est pas sans conséquences. En effet, afin d'atteindre l'équilibre budgétaire, le gouvernement du Québec doit prélever aujourd'hui des revenus qui excèdent de 7,5 milliards de dollars ses dépenses de programmes. Une somme qui ne sert pas à financer des services à la population.

TABLEAU 3

SOLDE D'OPÉRATION ET SERVICE DE LA DETTE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
(en millions de dollars)

	Revenus budgétaires (1)	Dépenses de programmes[(1)] (2)	Solde d'opération (3) = (1) + (2)	Service de la dette (4)	Solde budgétaire (5) = (3) + (4)
1971-1972	4 403	- 4 548	- 145	- 210	- 355
1981-1982	17 742	- 18 413	- 671	- 1 950	- 2 621
1991-1992	34 467	- 34 102	365	- 4 666	- 4 301
2001-2002	50 011	- 43 678	6 333	- 7 261	- 928
2005-2006	59 175	- 51 651	7 524	- 7 524	0

(1) Incluant les dépenses des organismes consolidés et des comptes à fin déterminée.

Source : Ministère des Finances.

1 Correspond à la valeur des actifs d'Hydro-Québec moins la valeur de ses passifs au 31 mars 2006. Rappelons que la dette du gouvernement augmente d'environ 2,5 milliards de dollars par an malgré l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Cette progression est attribuable pour 1,5 milliard de dollars aux immobilisations et pour 1 milliard de dollars parce que le gouvernement laisse Hydro-Québec conserver la moitié de ses bénéfices pour financer ses investissements en capital. Cela équivaut à une mise de fonds du gouvernement dans Hydro-Québec.

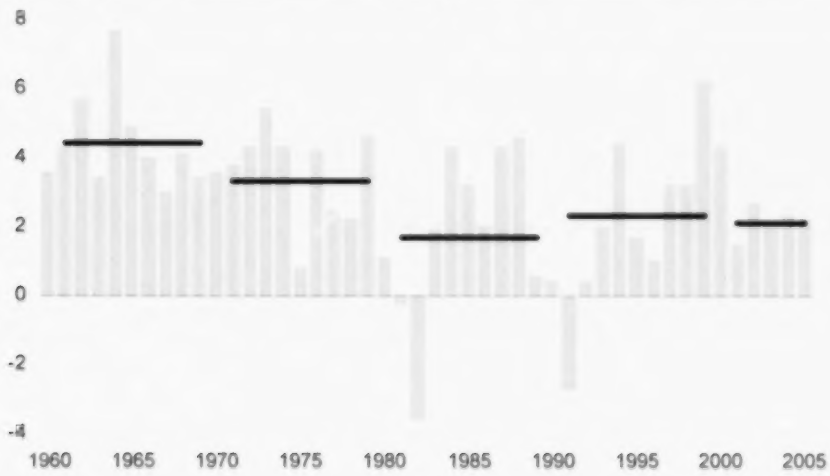
Des déficits qui n'ont pas été compensés durant les périodes de reprise économique

Enfin, il est clair que la portion de la dette ayant servi à financer des dépenses courantes n'a pas été contractée pour absorber les fluctuations conjoncturelles de l'économie. En effet, le Québec a connu deux épisodes de ralentissement prononcé de l'activité économique, un premier au début des années 1980 et un autre au début des années 1990. Ces périodes de ralentissement ont été suivies d'une reprise de l'activité économique suffisamment importante pour résorber les déficits budgétaires et la dette encourue en période de ralentissement économique.

Si les déficits ont perduré et que la dette a augmenté au cours des années passées, c'est notamment parce que la croissance de l'économie québécoise, à l'instar de celle de la plupart des économies nord-américaines, a subi un ralentissement structurel important. En effet, la croissance moyenne de l'économie, qui s'était établie à 3,9 % entre 1960 et 1980, a décliné à 2 % au cours des deux décennies suivantes. Il faut souligner que le quart de ce ralentissement s'explique par la croissance plus faible de la population du Québec.

GRAPHIQUE 7

CROISSANCE ÉCONOMIQUE AU QUÉBEC
(PIB réel, variation annuelle en pourcentage)



Note : Les paliers indiquent les moyennes par décennie.
Source : Institut de la statistique du Québec.

Le retard mis à reconnaître la nature structurelle de ce ralentissement économique et son impact sur les revenus et les dépenses du gouvernement a, entre autres, contribué à creuser des déficits budgétaires importants et à faire augmenter la dette.

Réduire le poids de la dette : l'urgence d'agir

Les individus, la société dans son ensemble ainsi que l'économie du Québec subissent les effets néfastes de l'endettement élevé du gouvernement. Réduire le poids de la dette est aujourd'hui devenu une nécessité.

Il est urgent d'agir, avant tout, pour améliorer l'équité envers les générations futures, mais aussi pour mieux se préparer à faire face au choc démographique et assurer le maintien du financement des priorités des Québécoises et des Québécois. Il est également urgent d'agir afin d'améliorer la croissance économique et la prospérité.

L'effort nécessaire sera moins important si l'on se donne maintenant les moyens d'agir. Plus les décisions courageuses qui doivent être prises seront retardées, plus le choc que devront absorber les générations futures sera important.

Améliorer l'équité envers les générations futures

L'État a dépensé, alors qu'il ne disposait pas des ressources financières suffisantes, 90,7 milliards de dollars en 30 ans pour financer des services dont ont profité, dans le passé, les Québécoises et les Québécois. La conséquence, c'est qu'il reste aujourd'hui une dette que les prochaines générations devront payer.

Commencer à rembourser la dette ayant servi à payer des dépenses courantes permettra d'améliorer l'équité envers les générations futures et de préserver la capacité du Québec à maintenir, au cours des années à venir, le niveau et la qualité des services publics. Cela impliquera un effort additionnel de la génération actuelle, avant qu'elle se retire du marché du travail, au bénéfice des prochaines générations de Québécoises et de Québécois.

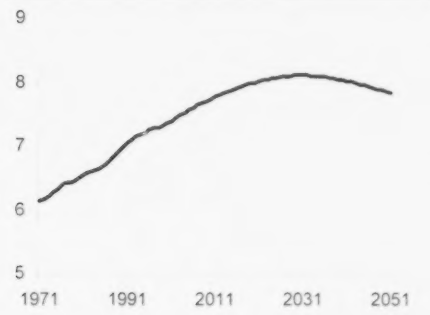
Faire face au choc démographique

Il est urgent de commencer à rembourser la dette afin de permettre au Québec de mieux se préparer à faire face aux conséquences négatives que pourraient avoir, sur les finances publiques, le vieillissement de la population et le ralentissement de sa croissance.

Les projections de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) montrent que la croissance de la population québécoise devrait continuer à diminuer graduellement au cours des prochaines années. La population devrait même décliner à partir de 2032. En 2050, la population du Québec devrait être de 7,9 millions de personnes, c'est-à-dire sensiblement le même nombre qu'aujourd'hui.

GRAPHIQUE 8

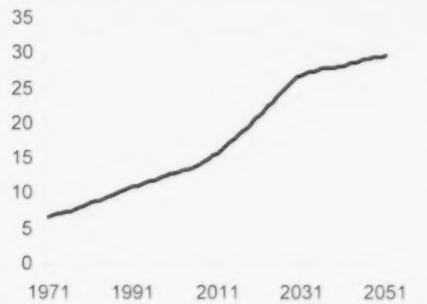
POPULATION TOTALE
(en millions de personnes)



Source : Institut de la statistique du Québec.

GRAPHIQUE 9

PERSONNES DE 65 ANS OU PLUS
(en proportion de la population totale)



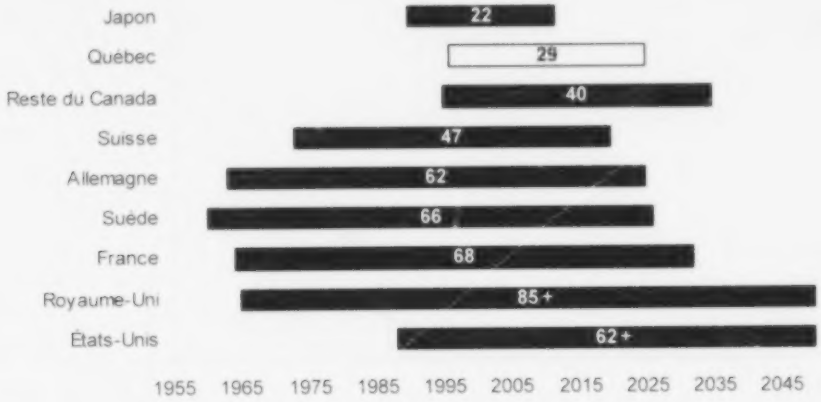
Source : Institut de la statistique du Québec.

Par ailleurs, les projections de l'ISQ montrent que le Québec devrait connaître un vieillissement important de sa population. La part des 65 ans ou plus dans la population totale du Québec devrait en effet passer de 14 % en 2005 à 30 % en 2050.

En outre, le Québec connaîtra un vieillissement particulièrement rapide de sa population comparativement à la majorité des pays industrialisés. En effet, la part de la population du Québec âgée de 65 ans ou plus passera de 12 % à 24 % en 29 années seulement. Parmi les pays industrialisés, seul le Japon connaîtra un vieillissement plus rapide.

GRAPHIQUE 10

NOMBRES D'ANNÉES NÉCESSAIRES POUR QUE LA PROPORTION DE PERSONNES ÂGÉES DE 65 ANS OU PLUS PASSE DE 12 % À 24 %
(en année)



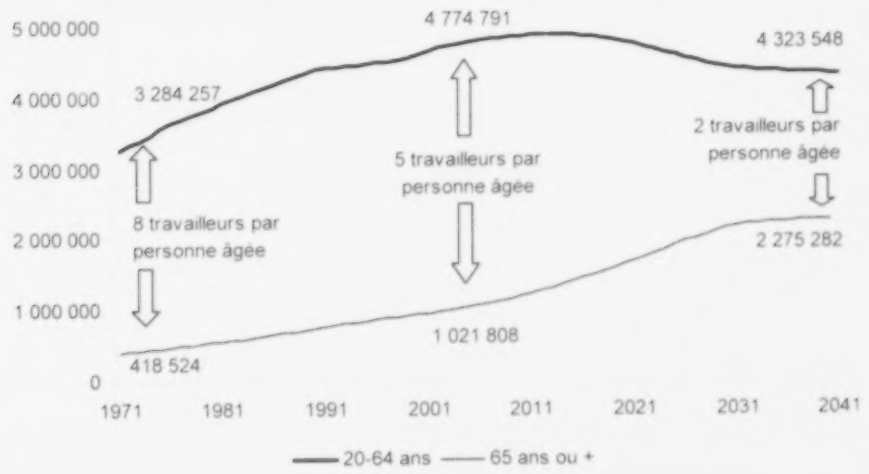
Sources : Institut de la statistique du Québec et Organisation des Nations Unies.

Des conséquences budgétaires importantes

En raison des changements démographiques appréhendés, la croissance économique et le financement des services publics seront soutenus par une proportion plus faible de la population puisque le nombre de travailleurs par personne âgée diminuera de cinq à deux d'ici 25 ans.

GRAPHIQUE 11

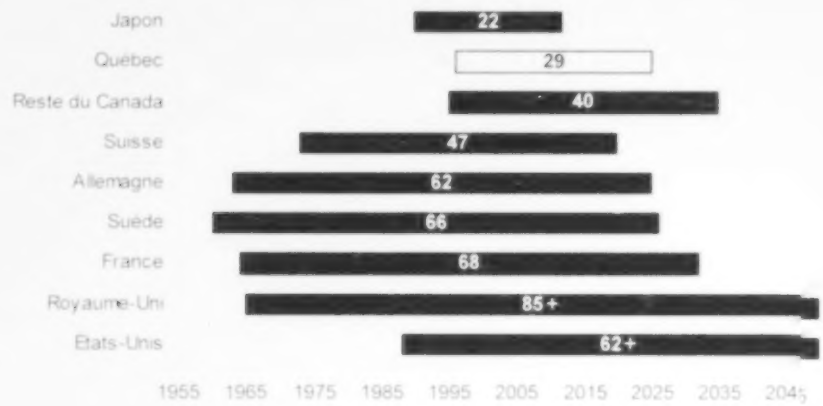
NOMBRE DE TRAVAILLEURS PAR PERSONNE ÂGÉE



Source : Institut de la statistique du Québec.

GRAPHIQUE 10

NOMBRES D'ANNÉES NÉCESSAIRES POUR QUE LA PROPORTION DE PERSONNES ÂGÉES DE 65 ANS OU PLUS PASSE DE 12 % À 24 %
(en année)



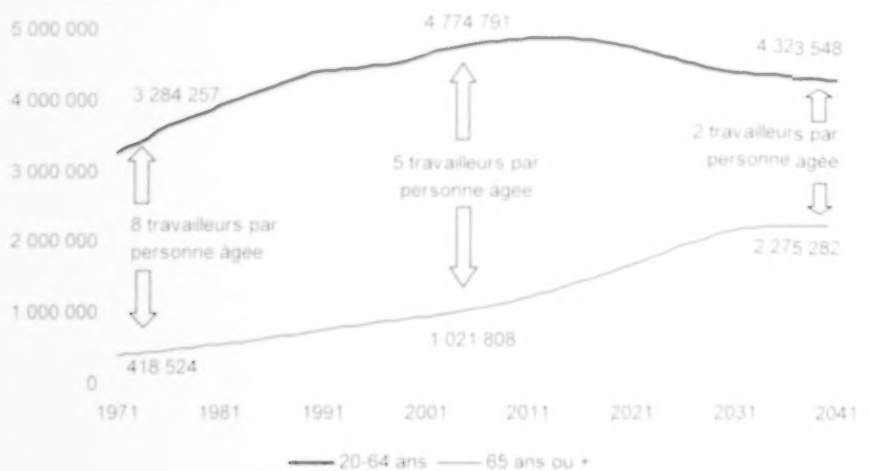
Sources : Institut de la statistique du Québec et Organisation des Nations Unies

Des conséquences budgétaires importantes

En raison des changements démographiques appréhendés, la croissance économique et le financement des services publics seront soutenus par une proportion plus faible de la population puisque le nombre de travailleurs par personne âgée diminuera de cinq à deux d'ici 25 ans.

GRAPHIQUE 11

NOMBRE DE TRAVAILLEURS PAR PERSONNE ÂGÉE



Source : Institut de la statistique du Québec

Dans ce contexte, on s'attend à ce que la croissance économique réelle soit réduite substantiellement d'ici 20 ans, ce qui se traduira par un ralentissement de la croissance des revenus du gouvernement.

Ce processus est déjà enclenché. En effet, depuis plusieurs années déjà, la croissance moindre de la population du Québec affecte directement la croissance économique et celle des revenus du gouvernement. À titre d'illustration, au cours de la dernière décennie, l'écart entre la croissance économique du Québec et celle du Canada a été imputable, dans sa quasi-totalité, à la croissance moindre de la population québécoise.

Cependant, le Québec a jusqu'à aujourd'hui réussi à maintenir son niveau de vie, mesuré par le PIB par habitant.

TABLEAU 4

SOURCES DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE, 1995-2004
(en pourcentage)

	Canada	Québec	
PIB par habitant	2,3	2,3	Croissance équivalente de la richesse par habitant
Population	1,0	0,5	Croissance démographique plus faible au Québec
Croissance économique	3,3	2,8	Au total, le PIB du Québec progresse moins vite

Source : Ministère des Finances.

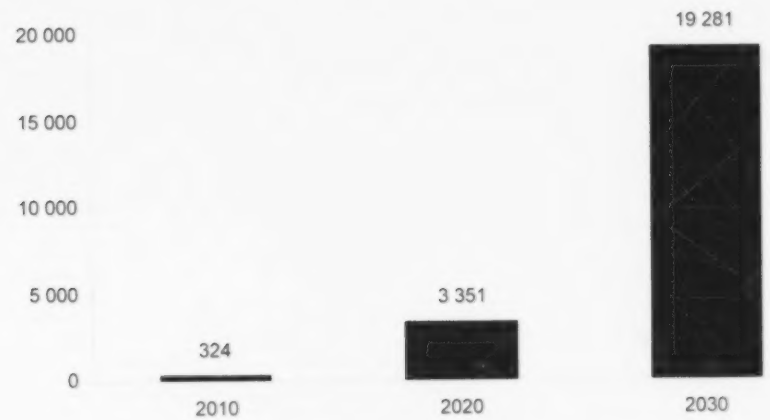
Le vieillissement de la population aura également des effets importants sur la croissance des dépenses du gouvernement du Québec. Les dépenses de santé et de services sociaux subiront de fortes pressions en raison du fait que la consommation de ces services augmente avec l'âge, sans compter les coûts associés à l'utilisation des nouvelles technologies. Il est ainsi prévu que les dépenses de santé et de services sociaux croîtront à un rythme annuel supérieur à 5 % au cours des 25 prochaines années.

Si ces tendances se maintenaient, et compte tenu de l'importance des dépenses de santé par rapport à l'ensemble des dépenses de programmes, il en résulterait des pressions énormes sur le cadre financier du gouvernement et donc sur le financement des autres missions de l'État, comme l'éducation, la protection de l'environnement, la sécurité publique ou le développement économique et culturel.

À cet égard, une projection des revenus et des dépenses du gouvernement, en tenant compte des tendances démographiques anticipées, montre que, si rien n'est fait, des efforts budgétaires importants et croissants devront être faits afin de maintenir l'équilibre budgétaire. Cela impliquerait des compressions de dépenses ou une augmentation du fardeau fiscal évaluées à plus de 3,3 milliards de dollars en 2020 et à plus de 19 milliards de dollars en 2030.

GRAPHIQUE 12

EFFORTS NÉCESSAIRES POUR MAINTENIR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE SELON LES TENDANCES ACTUELLES
(en millions de dollars)



Source : Ministère des Finances.

Même s'il ne s'agit là que de projections, les tendances démographiques semblent tellement lourdes que leurs impacts possibles ne peuvent être ignorés.

Une amélioration insuffisante de la situation financière des retraités

Par ailleurs, certains affirment que les effets des changements démographiques seront compensés par le fait que les personnes âgées seront mieux préparées financièrement pour leur retraite.

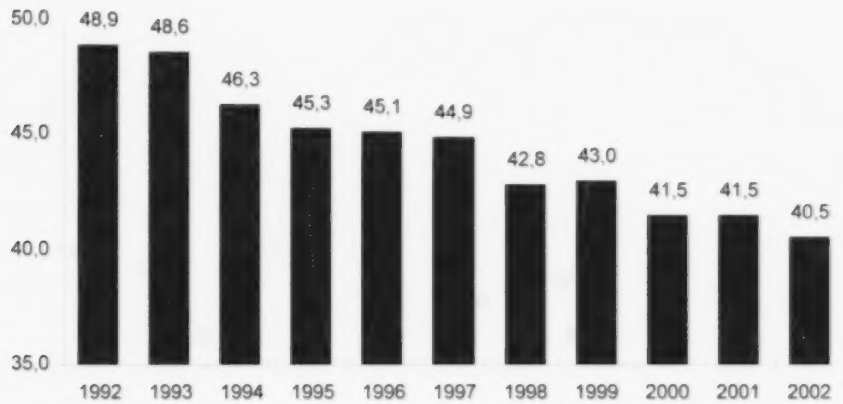
En effet, on constate que les nouveaux retraités québécois sont mieux préparés à la retraite que leurs parents, surtout en raison de la croissance de l'épargne retraite accumulée par l'entremise des régimes privés de retraite collectifs et individuels. Selon une étude récente de la Régie des rentes du Québec, le revenu moyen des personnes âgées de 65 ans ou plus a progressé de 28 %, en termes réels, entre 1981 et 2001.

Toutefois, toujours selon la Régie des rentes du Québec, le revenu moyen des personnes âgées de 65 ans ou plus n'était que de 20 558 dollars en 2001. En fait, près de la moitié (44 %) des personnes de ce groupe d'âge ont un revenu individuel inférieur à 15 000 dollars par année et près de 80 % ont un revenu annuel inférieur à 25 000 dollars. Seulement 5 % de cette population peut compter sur un revenu annuel de 50 000 dollars ou plus.

À plus long terme, et selon une enquête de Statistique Canada, environ le tiers des ménages ne seront pas en mesure de maintenir leur niveau de vie à la retraite. Cette situation s'explique notamment par la faiblesse de l'épargne individuelle et par le fait que seulement 40 % des travailleurs québécois sont couverts par un régime de pension agréé. De plus, cette proportion a diminué depuis les dix dernières années.

GRAPHIQUE 13

PROPORTION DES TRAVAILLEURS QUÉBÉCOIS COUVERTS PAR UN RÉGIME DE PENSION AGRÉÉ
(en pourcentage)



Source : Statistique Canada.

Par conséquent, malgré la poursuite probable de l'amélioration de la situation financière des retraités, il ne sera pas possible de miser sur cette amélioration pour faire face aux pressions à venir sur les finances publiques, notamment celles provenant du financement des dépenses de santé.

Restaurer la flexibilité financière du gouvernement

Le service de la dette est aujourd'hui le troisième poste de dépenses en importance après la santé et l'éducation et il atteint 7,5 milliards de dollars en 2005-2006, ce qui représente 12,7 ¢ pour chaque dollar de revenus budgétaires.

GRAPHIQUE 14

PART DES REVENUS CONSACRÉS AU SERVICE DE LA DETTE
(en cents par dollar de revenu)

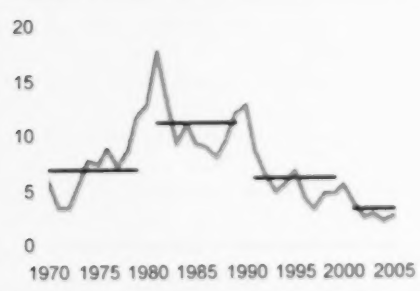
Source : Ministère des Finances.

La dette fait par conséquent peser un risque important de détérioration de la situation financière du gouvernement en cas d'augmentation des taux d'intérêt. En effet, chaque hausse de 1 % des taux d'intérêt entraîne des dépenses additionnelles d'environ 300 millions de dollars par année au service de la dette.

Au cours des dernières années, les taux d'intérêt ont atteint des niveaux historiquement très bas, ce qui a fait bénéficier le gouvernement du Québec d'un ralentissement de la progression du service de la dette.

GRAPHIQUE 15

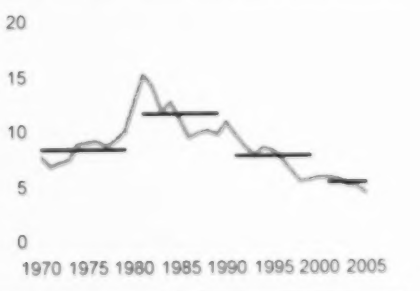
TAUX DE RENDEMENT SUR LES BONS DU TRÉSOR DU GOUVERNEMENT DU CANADA, ÉCHÉANCE À 3 MOIS
(taux en pourcentage)



Source : Ministère des Finances.

GRAPHIQUE 16

TAUX DE RENDEMENT SUR LES OBLIGATIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA, ÉCHÉANCE 10 ANS ET PLUS
(taux en pourcentage)



Source : Ministère des Finances.

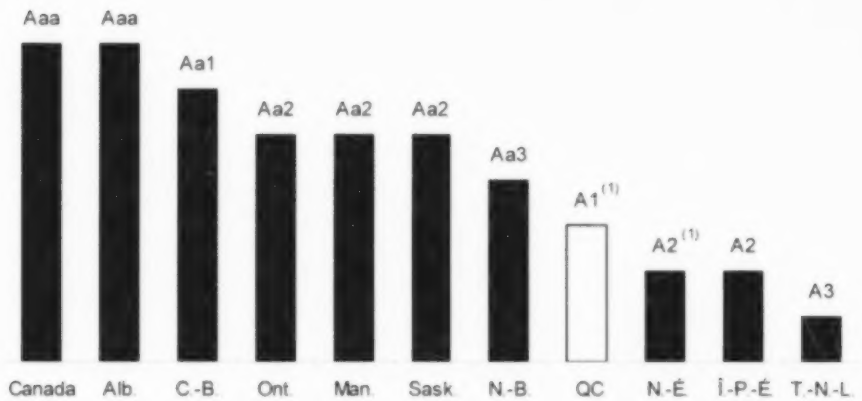
Néanmoins, si les taux d'intérêt revenaient, pour une longue période, à leur moyenne des années 1990, cela entraînerait pour le gouvernement du Québec une dépense additionnelle d'environ 1,1 milliard de dollars par année au service de la dette. Un retour aux taux d'intérêt observés dans les années 1980 entraînerait, pour sa part, une hausse de 2,3 milliards de dollars. Cela augmenterait par conséquent les pressions sur le cadre financier du gouvernement.

Bien que les experts ne prévoient pas un retour des taux d'intérêt à leur niveau des années 1980 ou à celui des années 1990, il est souhaitable de faire preuve de prudence. En effet, il est important de rappeler que peu d'experts avaient prévu, dans les années 1960 ou même au début des années 1970, les taux d'intérêt élevés des décennies suivantes.

Enfin, le niveau élevé de la dette a eu pour effet de réduire la cote de crédit du Québec. Depuis 1981, la cote de crédit attribuée au Québec par la firme Moody's est passée du niveau Aa2 au niveau A1. La cote de crédit du Québec est parmi les plus faibles au Canada. Seules la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador ont une cote plus faible que celle du Québec.

GRAPHIQUE 17

COTES DE CRÉDIT ATTRIBUÉES PAR LA FIRME MOODY'S, 2005



(1) Perspective positive.

Sources : Moody's et ministère des Finances.

En somme, en réduisant le poids de la dette, le gouvernement améliorera sa flexibilité financière, ce qui lui permettra d'assurer le maintien du financement des services jugés prioritaires par les Québécoises et les Québécois et le rendra plus apte à faire face à des imprévus.

Améliorer la croissance économique et la prospérité

Enfin, un niveau d'endettement trop élevé contribue à réduire la croissance économique et le niveau de vie. En effet, la dette est financée à même l'épargne collective. Donc, plus la dette est élevée, moins il reste d'épargne pour financer les investissements créateurs d'emplois.

Par ailleurs, la possibilité pour les investisseurs québécois de se financer auprès de l'épargne détenue par les étrangers ne permet pas d'éviter les problèmes liés à l'endettement. En effet, bien que le financement à l'étranger permette de maintenir le niveau d'investissement et la croissance économique, il entraîne le versement d'intérêts et de dividendes à des non-résidants, ce qui réduit le revenu de l'ensemble de la société québécoise.

L'existence d'une dette élevée entraîne aussi l'imposition d'un fardeau fiscal plus élevé puisqu'il faut payer des intérêts sur cette dette. Ce fardeau fiscal décourage l'épargne, l'offre de travail et l'investissement en réduisant les rendements de ces activités. Ainsi, les dépenses publiques coûtent davantage qu'il n'y paraît lorsqu'on les examine de façon comptable : la taxation qui les finance réduit la production de l'ensemble de l'économie.

En définitive, une dette publique élevée, surtout si elle a servi à financer des dépenses courantes, entretient l'incertitude quant au fardeau fiscal et aux services publics qui prévaudront dans l'avenir. Cette incertitude peut nuire à la capacité d'attraction et de rétention des entreprises et de la main-d'œuvre qualifiée. Dans un environnement international de plus en plus concurrentiel, la stabilité de l'environnement économique et financier constitue sans contredit un facteur de localisation important et un moteur de la croissance économique.

Le Fonds des générations : l'approche privilégiée pour réduire le poids de la dette

Le gouvernement du Québec s'engage à relever le défi de la réduction du poids de la dette et à se doter des moyens pour y parvenir.

Relever le défi de la réduction du poids de la dette

Plusieurs gouvernements au Canada se sont déjà engagés dans une démarche de réduction du poids de la dette.

Au Québec, de nombreux citoyens et groupes d'intérêts ont fait état, tout particulièrement depuis quelques mois, de leurs préoccupations croissantes à l'égard du niveau élevé de la dette et des conséquences néfastes de cet endettement pour l'ensemble de la société québécoise.

Les consultations prébudgétaires menées par le ministre des Finances en janvier et en février derniers ont clairement fait ressortir ces préoccupations et ont mis en lumière différentes approches afin de réduire le poids de la dette. Ces différentes propositions ont permis d'enrichir le débat sur cet enjeu de taille.

Ces consultations prébudgétaires ont fait ressortir trois consensus importants :

— Il faut maintenir la *Loi sur l'équilibre budgétaire* pour éviter de financer à nouveau des dépenses courantes par des emprunts.

— Il faut réduire la dette par rapport à la richesse collective du Québec. Certains soutiennent que l'objectif de 40 % du PIB fixé dans le *Budget 2005-2006* est suffisant, alors que d'autres sont plutôt d'avis qu'il faut faire davantage.

— Enfin, en troisième lieu, la réduction de la dette doit être encadrée par une législation afin d'assurer l'atteinte des résultats fixés et la pérennité de la démarche.

L'examen des propositions reçues lors des dernières consultations prébudgétaires, ainsi que les approches retenues par plusieurs de nos voisins, permettent de définir, pour le Québec, trois grands axes afin de réduire le poids de la dette.

Remboursement de la dette : des exemples au Canada

Le gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral intègre dans son plan financier une réserve pour éventualités de 3 milliards de dollars par année afin de se prémunir contre les changements économiques. À la fin de l'année financière, les fonds non utilisés de cette réserve sont affectés au remboursement de la dette. Au cours des huit dernières années, le gouvernement fédéral a remboursé 63 milliards de dollars de sa dette, qui atteignait 499,9 milliards de dollars au 31 mars 2005.

La Nouvelle-Écosse

En juin 2003, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a annoncé un plan de réduction de la dette nette avec la création d'un fonds spécifique pour l'élimination de la dette et l'adoption d'une loi consacrant à la réduction de la dette les revenus extraordinaires provenant de la vente d'actifs.

En 2005, le gouvernement a adopté un nouveau plan de réduction de la dette à la suite de l'accord intervenu avec le gouvernement fédéral concernant le traitement spécial, dans le calcul de la péréquation, des recettes provenant du pétrole extracôtier. Selon la nouvelle législation, ces sommes seront déposées dans un fonds spécial et ne pourront servir à d'autres fins qu'au remboursement de la dette du gouvernement.

L'Alberta

En 1995 a été adoptée en Alberta la *Loi sur l'équilibre budgétaire et l'élimination de la dette*. Prenant effet en 1996-1997, cette loi obligeait le gouvernement à équilibrer son budget annuel et à établir un plan de remboursement de la dette totale - excluant le passif au titre des régimes de retraite - au plus tard en 2021-2022. Cet objectif de remboursement de la dette à été atteint dès 2000-2001 grâce aux importants revenus pétroliers.

Le Manitoba

Depuis 1997-1998, dans le cadre de son plan de remboursement de la dette, le gouvernement manitobain a transféré au Fonds d'amortissement de la dette près de 800 millions de dollars. À partir de 2005-2006, le gouvernement manitobain entend verser 110 millions de dollars par année au Fonds d'amortissement de la dette.

La cible : ramener le poids de la dette à 25 % du PIB en 2025

Avec une dette qui représente plus de 42 % de son PIB, le Québec est la province la plus endettée du Canada.

Pour remédier à cette situation, le gouvernement se donne comme objectif de ramener le poids de la dette du Québec à 25 % du PIB et ainsi rejoindre la moyenne actuelle des provinces canadiennes.

Cet objectif très exigeant, qui nécessitera des remboursements très importants de la dette, ne pourra évidemment être atteint à court terme. L'augmentation du poids de la dette s'est faite sur une période d'une trentaine d'années; il faut par conséquent se donner un plan à long terme.

Le gouvernement entend donc adopter un rythme de réduction de la dette qui respecte la capacité de payer des contribuables. Il faut ainsi, dans cette démarche, trouver un équilibre entre, d'une part, le remboursement de la dette et, d'autre part, le maintien d'un financement adéquat des services publics.

C'est pour cela que le gouvernement estime raisonnable que la cible de 25 % du PIB soit atteinte en 2025.

La garantie d'un résultat : mettre en place un fonds consacré au remboursement de la dette

Deux grandes approches peuvent être envisagées à l'égard du remboursement de la dette :

— La constitution, chaque année, d'une réserve pour éventualités qui serait affectée au remboursement de la dette si les sommes prévues ne sont pas requises en cours d'année en raison par exemple d'un ralentissement économique ou de dépenses imprévues.

— La création d'un fonds dans lequel le gouvernement verserait, chaque année, des revenus dédiés.

Constituer une réserve signifierait pour le gouvernement du Québec, dans le contexte financier actuel, de réduire davantage ses dépenses ou d'alourdir le fardeau fiscal. Or, aucune de ces deux avenues n'est envisageable.

Par ailleurs, le recours à une réserve ferait en sorte que la réduction de la dette passerait après le financement des besoins qui pourraient apparaître en cours d'année. Le remboursement de la dette se ferait donc au gré des éventuelles disponibilités budgétaires et le résultat en serait incertain.

Dans ce contexte, le gouvernement a choisi de privilégier la création d'un fonds et d'y dédier des ressources spécifiques. Ainsi, chaque année, des sommes seront affectées au remboursement de la dette, ce qui assurera la population que des progrès continus, mesurables et systématiques pourront être réalisés en matière de réduction du poids de la dette.

Le remboursement de la dette ne sera donc pas une opération qui s'effectuera au gré des disponibilités budgétaires, mais plutôt selon un plan connu et prévisible.

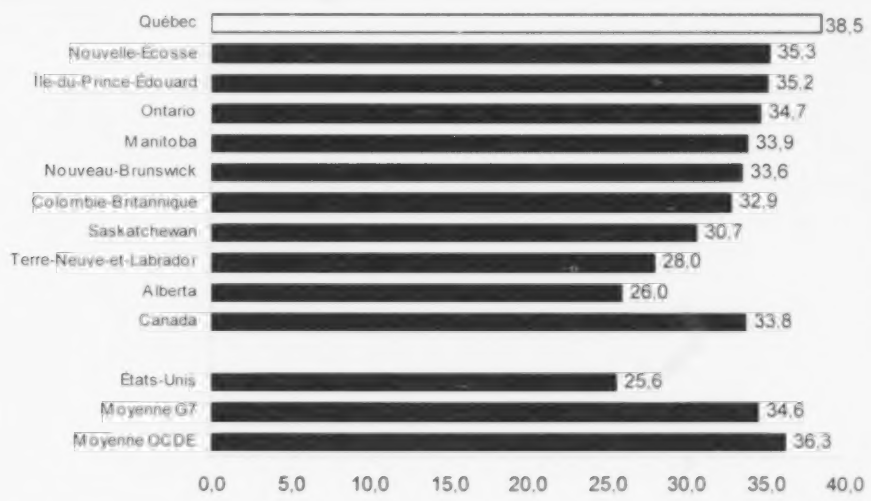
Le moyen : affecter de nouvelles sources de revenus en minimisant l'impact sur la compétitivité fiscale du Québec

Le gouvernement entend dédier au Fonds des générations des sources de revenus qui auront peu d'impact sur la compétitivité de l'économie québécoise.

En effet, le fardeau fiscal québécois est actuellement le plus élevé par rapport aux autres provinces canadiennes et parmi les plus élevés au sein de l'OCDE.

GRAPHIQUE 18

RECETTES FISCALES DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, 2003
(en pourcentage du PIB)



Source : Ministère des Finances.

Il n'est par conséquent pas souhaitable d'alourdir le fardeau fiscal des particuliers et des entreprises. Cela irait à l'encontre des mesures récentes qui visent au contraire à poursuivre son allégement, à favoriser le dynamisme de l'investissement privé et à créer plus d'emplois.

La création du Fonds des générations

Un engagement inscrit dans la loi

Le Fonds des générations sera créé par une loi. Cette loi consacrera ce fonds comme étant un outil permanent servant à réduire le poids de la dette. De plus, elle prévoira que les sommes accumulées dans le Fonds des générations ne pourront être affectées qu'au remboursement de la dette.

Le Fonds des générations sera une entité distincte du Fonds consolidé du revenu, de sorte que les Québécoises et les Québécois pourront mesurer concrètement l'ampleur des efforts qu'ils auront consentis au remboursement de la dette.

Un fonds géré par la Caisse de dépôt et placement du Québec

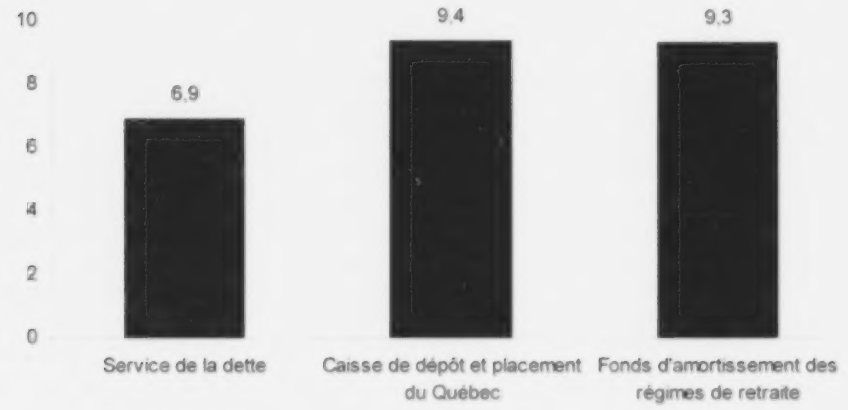
Par ailleurs, les sommes déposées dans le Fonds des générations seront gérées par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), qui agira à titre de fiduciaire. Le gouvernement indiquera à la Caisse la politique de placement appropriée à mettre en œuvre.

Pour maximiser la réduction du fardeau de la dette, les revenus dédiés ne seront pas utilisés au cours des prochaines années pour rembourser des emprunts du gouvernement. Ils seront plutôt accumulés dans le Fonds des générations afin de les faire fructifier selon un taux de rendement plus élevé que celui payé par le gouvernement sur ses emprunts. Cela créera un effet de levier qui accélérera encore plus la réduction du poids de la dette à moyen et à long terme. Lorsque des sommes suffisantes auront été accumulées dans le Fonds des générations, le gouvernement pourra rembourser des emprunts venant à échéance.

Rappelons que, entre 1995 et 2005, la CDPQ a dégagé un rendement de 9,4 % sur les sommes totales dont elle a assuré la gestion comparativement à un coût moyen du service de la dette de 6,9 % pour le gouvernement. Dans le cas des sommes déposées dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite des employés des secteurs public et parapublic (FARR) et gérées par la CDPQ, le taux de rendement a été de 9,3 %.

GRAPHIQUE 19

COÛT DU SERVICE DE LA DETTE ET TAUX DE RENDEMENT DE LA CDPQ ET DU FARR
(taux annuel moyen de 1995 à 2005, en pourcentage)



Sources : Caisse de dépôt et placement du Québec et ministère des Finances.

Enfin, il faut noter que les sommes accumulées dans le Fonds des générations constitueront un actif qui sera comptabilisé en réduction de la dette du gouvernement.

Les sources de revenus affectées au Fonds des générations

Le Fonds des générations sera alimenté par cinq sources de revenus :

- les redevances hydrauliques que versera Hydro-Québec à partir du mois de janvier 2007;
- les redevances hydrauliques déjà perçues par le gouvernement auprès des producteurs privés d'hydroélectricité;
- une partie des bénéfices que procurera à Hydro-Québec la vente à l'étranger d'électricité provenant de ses nouvelles capacités de production;
- la vente d'actifs;
- une redevance sur l'eau captée au Québec.

Ces trois dernières sources de revenus devront faire l'objet d'études détaillées avant d'être mises en œuvre.

Par ailleurs, le gouvernement se réservera la possibilité, en fonction de l'évolution de la situation, d'affecter au Fonds des générations d'autres sources de revenus.

Les redevances hydrauliques d'Hydro-Québec

La première source de financement que privilégie le gouvernement concerne les redevances hydrauliques. En effet, il faut mettre à profit la richesse que constitue l'eau, une richesse naturelle renouvelable importante pour le Québec.

D'abord, le gouvernement imposera à Hydro-Québec les mêmes redevances qu'aux producteurs privés d'hydroélectricité, c'est-à-dire les redevances statutaire et contractuelle prévues par la *Loi sur le régime des eaux*.

L'imposition de ces redevances à Hydro-Québec sera mise en place progressivement sur un horizon de deux ans à partir du 1er janvier 2007 afin de permettre à la société d'État de s'ajuster. Hydro-Québec sera invitée à absorber les coûts des redevances principalement par la réalisation de gains d'efficacité et par l'augmentation des revenus liés à l'exportation. S'il y a lieu, le gouvernement est disposé à ajuster, dans le temps, les bénéfices attendus.

Loi sur le régime des eaux

En vertu de la *Loi sur le régime des eaux*, les producteurs privés d'hydroélectricité versent annuellement au gouvernement des redevances hydrauliques en fonction, principalement, de la quantité d'électricité produite.

Ces redevances sont composées :

— d'une **redevance statutaire** de 2,66 dollars par mille kilowatts-heure d'électricité produite;

— d'une **redevance contractuelle** de 0,62 dollar par mille kilowatts-heure d'électricité produite lors de l'octroi de forces hydrauliques de l'État pour l'exploitation d'une centrale privée.

Hydro-Québec est actuellement exemptée du paiement de ces redevances. Leur imposition à la société d'État aurait généré en 2006 des revenus de 500 millions de dollars. Après leur application à Hydro-Québec, ces redevances seront indexées comme c'est le cas pour les centrales privées.

TABLEAU 5

APPLICATION DES REDEVANCES HYDRAULIQUES À HYDRO-QUÉBEC
(en millions de dollars)

Redevance statutaire	400
Redevance contractuelle	100
Total	**500**

Source : Ministère des Finances.

Les redevances hydrauliques des producteurs privés d'hydroélectricité

Le gouvernement versera dans le Fonds des générations les redevances hydrauliques déjà perçues auprès des producteurs privés d'hydroélectricité. Actuellement, le gouvernement perçoit environ 80 millions de dollars par an à ce chapitre. Ces redevances seront affectées graduellement, à partir du 1er janvier 2007, au Fonds des générations.

Ainsi, dès 2008-2009, des revenus d'au moins 600 millions de dollars seront versés dans le Fonds des générations. Ces revenus seront appelés à augmenter avec la croissance de la production d'Hydro-Québec et l'indexation automatique des redevances déjà prévue par la loi.

Les bénéfices que procurera à Hydro-Québec la vente à l'étranger d'électricité provenant de ses nouvelles capacités de production

Au cours des prochaines années, Hydro-Québec entend poursuivre le développement du potentiel hydroélectrique du Québec. Cela permettra d'assurer aux Québécoises et aux Québécois, pour les prochaines décennies, une source d'énergie propre, renouvelable et relativement peu dispendieuse par rapport aux autres sources d'énergie.

Aussi, l'augmentation de la capacité d'Hydro-Québec permettra au cours des prochaines années de rendre disponibles à l'exportation des surplus de production. Compte tenu du prix élevé de l'électricité sur les marchés d'exportation, cela permettra à Hydro-Québec de réaliser des bénéfices plus importants. Le gouvernement entend affecter au Fonds des générations une partie de ces bénéfices.

La vente d'éléments d'actifs

Le gouvernement envisagera aussi la vente d'éléments d'actifs afin de financer le Fonds des générations.

Cette démarche se fera dans le respect de deux principes clairs :

— le maintien ou l'amélioration des services à la population;

— l'existence d'un bénéfice financier pour les Québécoises et les Québécois.

Une redevance sur l'eau captée

Le Québec dispose d'une abondance d'eau qui procure un avantage social et économique important. Le Québec recèle en effet 3 % des eaux douces de la planète. On évalue à 3,5 milliards de mètres cubes le volume d'eau prélevé au Québec chaque année.

Dans le cadre de la démarche gouvernementale en faveur du développement durable, et afin que les Québécoises et les Québécois tirent davantage profit de l'utilisation de cette formidable richesse collective et qu'ils en fassent un usage responsable, le gouvernement examinera la possibilité de mettre en place une redevance sur l'eau captée au Québec.

Avant d'envisager la mise en place de cette redevance, il faudra cependant compléter divers travaux, notamment sur le plan juridique, afin de déterminer le niveau de taxation adéquat et les modalités de perception.

À cet égard, la plupart des provinces canadiennes ont légiféré pour préciser que l'État est propriétaire de l'eau; d'ailleurs, certaines provinces imposent déjà des redevances sur son captage. À titre d'exemple, une telle redevance génère actuellement des revenus d'environ 6 millions de dollars par année en Colombie-Britannique. À l'échelle du Québec, cela signifierait des revenus de l'ordre de 11 millions de dollars.

Les résultats attendus

La réduction du poids de la dette, grâce au Fonds des générations, aura des effets positifs tangibles sur les finances publiques et l'économie du Québec.

Un effort important en faveur du remboursement de la dette

Même en faisant abstraction des sommes qui pourraient provenir de la vente d'actifs, d'une partie des bénéfices tirés de la vente à l'étranger d'électricité provenant des nouvelles capacités de production d'Hydro-Québec ou d'une redevance sur l'eau captée, le Fonds des générations pourra permettre un remboursement de plus de 8 milliards de dollars d'ici 2015-2016. En 2025-2026, c'est-à-dire une décennie plus tard, ce sont près de 30 milliards de dollars qui pourront être affectés au remboursement de la dette.

TABLEAU 6

PROJECTION DES SOMMES ACCUMULÉES DANS LE FONDS DES GÉNÉRATIONS
(en millions de dollars)

	Redevances hydrauliques		Exportation d'électricité d'Hydro-Québec	Eau captée	Vente d'actifs	Revenus de placements	Solde au 31 mars
	Hydro-Québec[1]	Producteurs privés					
2006-2007	64	9	—	—	—	1	74
2007-2008	325	49	↑	↑	↑	16	464
2008-2009	535	80	↑	↑	↑	53	1 132
2009-2010	546	81	↑	↑	↑	102	1 861
2010-2011	564	83	Impact à déterminer			158	2 666
2015-2016	645	91	↓	↓	↓	578	8 173
2020-2021	712	100	↓	↓	↓	1 212	16 764
2025-2026	787	110	↓	↓	↓	2 180	29 877

(1) La croissance anticipée jusqu'en 2011-2012 provient principalement de l'augmentation actuellement prévue de la capacité de production d'Hydro-Québec. Par la suite, l'augmentation provient seulement de l'indexation des redevances hydrauliques déjà prévue par la *Loi sur le régime des eaux*.

Source : Ministère des Finances.

Par ailleurs, il est intéressant de constater la dynamique positive que permettra d'enclencher le Fonds des générations. En effet, les intérêts accumulés dans le fonds deviendront de plus en plus importants. En 2025-2026, ces intérêts contribueront à eux seuls pour environ 2,2 milliards de dollars au remboursement de la dette.

Ce résultat illustre l'importance d'enclencher immédiatement un processus de remboursement de la dette afin de bénéficier le plus rapidement possible de cette dynamique positive.

Il faut noter que, concernant les revenus de placements, le taux de rendement anticipé correspond au taux utilisé dans la dernière évaluation actuarielle du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), c'est-à-dire 7,7 % par an en moyenne au cours des 20 prochaines années. Ce taux est inférieur au rendement de la CDPQ qui s'est élevé à 9,4 % par an entre 1995 et 2005.

25 % du PIB en 2025 : un objectif ambitieux qui sera atteint

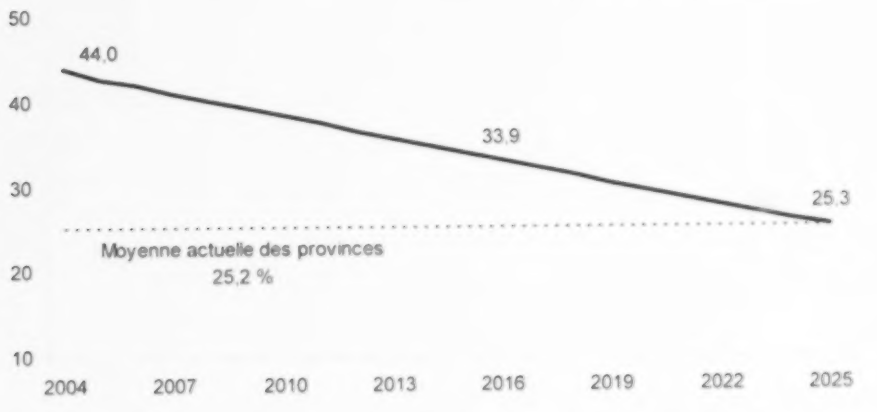
Grâce au Fonds des générations, le poids de la dette dans l'économie diminuera sensiblement pour atteindre la cible que s'est fixée le gouvernement, c'est-à-dire 25 % du PIB en 2025.

Il faut mentionner que le poids de la dette aurait diminué au cours des prochaines années avec l'accroissement de la taille de l'économie du Québec. Mais, se fier seulement à la croissance économique n'aurait pas été responsable alors que cette croissance et les finances publiques risquent d'être affectées par le vieillissement et le déclin de la population québécoise.

Le Fonds des générations accélérera donc la diminution du poids de la dette. D'ici 20 ans, ce sont 30 milliards de dollars qui y seront affectés. Ainsi, d'ici 2025, le Québec aura rejoint la moyenne actuelle des provinces canadiennes.

GRAPHIQUE 20

PROJECTION DU NIVEAU DE LA DETTE TOTALE PAR RAPPORT À LA TAILLE DE L'ÉCONOMIE QUÉBÉCOISE
(en pourcentage du PIB)



Source : Ministère des Finances.

Bien que les autres provinces pourraient également réduire le poids de leur dette au cours des prochaines décennies, l'ampleur du plan d'action mis en place par le Québec devrait assurer un rattrapage substantiel.

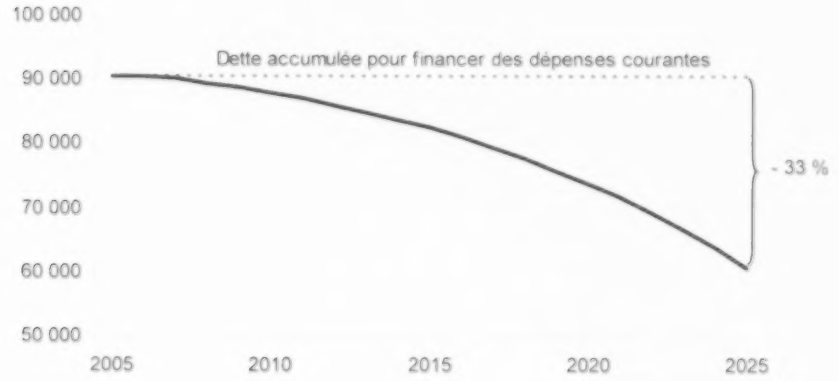
Une plus grande équité envers les générations futures

La réduction du poids de la dette permettra également une plus grande équité envers les générations futures avec l'élimination graduelle de la dette accumulée pour financer des dépenses courantes.

En effet, en 2025, la dette accumulée afin de financer des dépenses courantes aura été réduite du tiers.

GRAPHIQUE 21

RÉDUCTION DE LA DETTE ACCUMULÉE POUR FINANCER DES DÉPENSES COURANTES
(en millions de dollars)



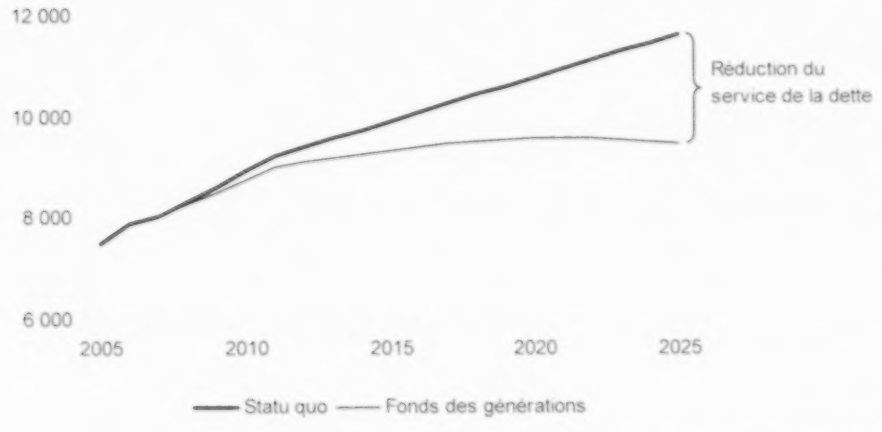
Source : Ministère des Finances.

Une réduction du service de la dette

Un des bénéfices importants découlant de la création du Fonds des générations sera d'offrir la possibilité au gouvernement du Québec d'améliorer sa marge de manœuvre financière en utilisant les sommes accumulées dans le Fonds des générations pour rembourser des emprunts qui viennent à échéance. Le remboursement de la dette entraînera alors une réduction importante des frais du service de la dette.

GRAPHIQUE 22

RÉDUCTION DU SERVICE DE LA DETTE GÉNÉRÉE PAR LE FONDS DES GÉNÉRATIONS
(en millions de dollars)



Source : Ministère des Finances

Ainsi, en 2015, alors que commenceront à se manifester véritablement les effets du vieillissement de la population, les sommes accumulées dans le Fonds des générations permettront de réduire le service de la dette de plus de 500 millions de dollars. Cette baisse du service de la dette gagnera en importance alors que le gouvernement fera face aux pressions croissantes qu'exercera la démographie sur les finances publiques du Québec.

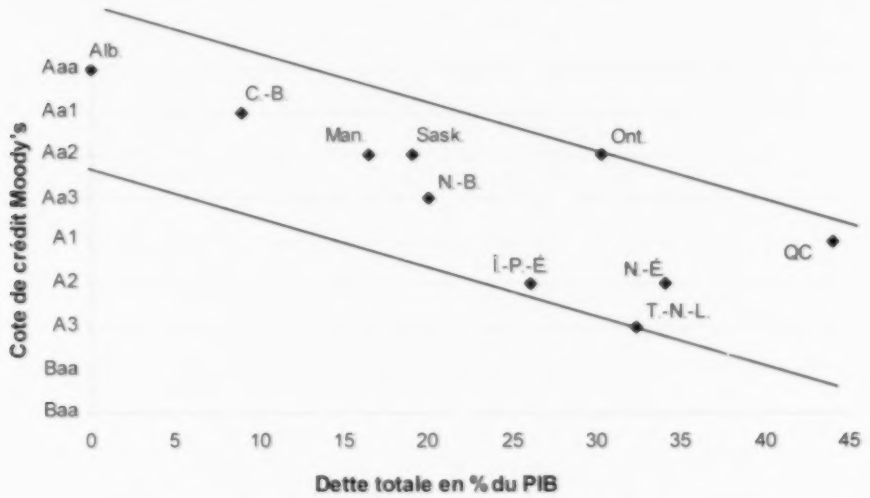
Des conditions plus favorables à une amélioration de la cote de crédit du Québec

La réduction du poids de la dette contribuera également à mettre en place les conditions favorables à une amélioration de la cote de crédit du gouvernement du Québec.

Même si de nombreux facteurs entrent en jeu pour déterminer les coûts d'emprunts d'une province, il existe un lien étroit entre la cote de crédit et les coûts d'emprunts : plus la cote de crédit est faible, plus les coûts d'emprunts sont élevés.

GRAPHIQUE 23

RELATION ENTRE L'ENDETTEMENT DES PROVINCES ET LA COTE DE CRÉDIT, 2005



Sources : Moody's et ministère des Finances.

Un environnement plus favorable à la prospérité

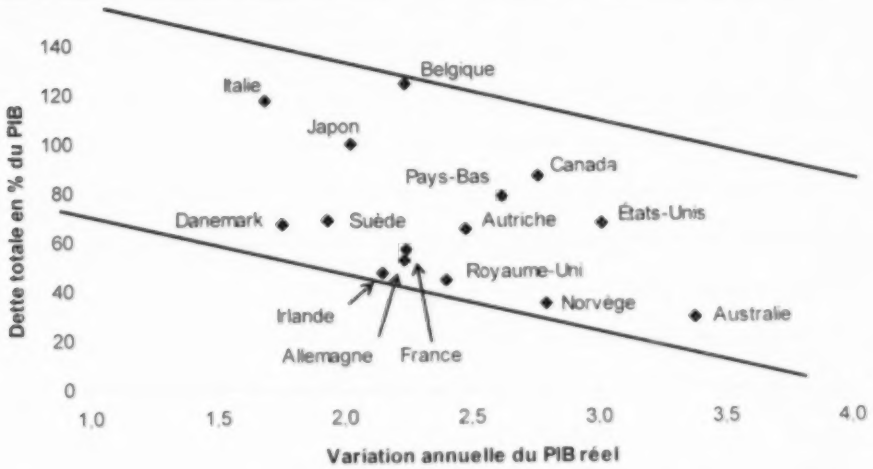
Enfin, le remboursement de la dette se traduira également par des bénéfices indirects importants sur l'économie du Québec et le niveau de vie des Québécoises et des Québécois.

Plusieurs facteurs ont une grande importance sur l'activité économique et le niveau de vie, comme la démographie, la productivité ou la croissance de l'investissement. Le remboursement de la dette renforcera l'impact de ces facteurs et contribuera ainsi à créer un environnement favorable à la croissance économique et à l'augmentation du niveau de vie.

À cet égard, il convient de rappeler le lien étroit qui existe entre le poids de la dette et la croissance économique. En effet, l'expérience des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) montre que les États qui ont une dette publique faible ont, en moyenne, une croissance économique plus vigoureuse. Le Québec ne devrait pas faire exception à cette règle.

GRAPHIQUE 24

CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET ENDETTEMENT PUBLIC
(17 pays de l'OCDE – 1988 à 2003)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques.

Il faut aussi rappeler qu'une hausse de la croissance économique se traduit par des rentrées fiscales additionnelles pour le gouvernement. Une hausse de seulement 0,2 point de pourcentage de la croissance économique se traduirait par des rentrées fiscales additionnelles et récurrentes de 450 millions de dollars au bout de cinq ans et de près de 1 milliard de dollars par année au bout de dix ans.

Conclusion

Avec la mise en place du Fonds des générations, le gouvernement franchit une autre étape cruciale dans l'assainissement des finances publiques et fait un pas de plus pour améliorer l'équité envers les générations futures.

Cette démarche sans précédent se veut le reflet de la volonté du gouvernement de préserver, pour l'avenir, le niveau et la qualité des services publics auxquels sont attachés les Québécoises et les Québécois.

Elle se veut aussi le point de départ d'une réflexion plus large sur la dynamique des finances publiques du Québec.

Cette démarche est enfin le reflet de la nécessité d'agir dès aujourd'hui. Attendre ne serait pas responsable. Demain, les solutions s'imposeront et pourraient avoir des conséquences dramatiques sur la compétitivité fiscale du Québec, les services publics offerts et, en définitive, sur la prospérité du Québec et le niveau de vie des Québécoises et des Québécois.

Finances
Québec